

## CAMBIO AL RÉGIMEN POLÍTICO EN CHILE: EL DESAFÍO DE LA REDISTRIBUCIÓN DEL PODER

**Pamela Figueroa**

Pamela.figueroaru@usach.cl  
Universidad de Santiago de Chile

**Tomás Jordán**

tjordand@gmail.com  
Universidad Alberto Hurtado

El artículo analiza el actual proceso constituyente en Chile en su contexto político-institucional y lo define como una coyuntura crítica, revisando los antecedentes que nos permiten entender el fenómeno: el origen autoritario de la actual constitución y la transformación de la sociedad chilena que requiere la actualización de sus instituciones. En miras al debate constitucional que se aproxima analiza el régimen político, los partidos políticos y el rol de la ciudadanía, considerando los diálogos ciudadanos en el marco del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía convocado por la presidenta Michelle Bachelet en 2016. Finalmente, propone un nuevo diseño institucional que denomina *Presidencialismo Parlamentarizado*, el que busca un mayor equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la inclusión de la ciudadanía mediante mecanismos de democracia directa.

**Palabras Claves:** *Proceso Constituyente, Chile, Régimen Político, Presidencialismo Parlamentarizado*

## CHANGE TO CHILEAN POLITICAL REGIME: THE CHALLENGE OF POWER REDISTRIBUTION

This article analyzes the current constituent process in Chile in its institutional-political context and defines it as a critical juncture, reviewing the antecedents that allow us to understand the phenomenon: the authoritarian origin of the current constitution and the transformation of Chilean society that requires updating its institutions. In view of the constitutional debate that is approaching, it analyzes the political regime, political parties, and the role of citizenship, considering citizen dialogues within the framework of the Constitutional Process Open to Citizenship convened by President Michelle Bachelet in 2016. Finally, it proposes a new institutional design, a *Parliamentary Presidentialism*, which seeks a greater balance between the Executive and Legislative powers, and the inclusion of citizens through mechanisms of direct democracy.

**Keywords:** *Constituent Process, Chile, Political Regime, Parliamentary Presidentialism*

## 1. El contexto del cambio constitucional

Chile vive un momento histórico. El proceso constituyente en curso no sólo es el resultado de la revuelta social del pasado mes de octubre de 2019, sino que tiene sus antecedentes en el propio surgimiento del actual texto constitucional, originado en un contexto autoritario. La profunda crisis política y social que emerge en Chile en octubre de 2019 refleja una sociedad que ha evolucionado y que no encuentra respuestas en un sistema político e institucional que está estancado, trabado y bloqueado, por la rigidez del propio texto constitucional de 1980 (Eyzaguirre, et. al, 2020).

Los factores políticos e institucionales del actual proceso constituyente en Chile permiten enmarcar su análisis en lo que Collier y Collier (2002) denominaron una coyuntura crítica. “Una característica distintiva de estos modelos es que explican desarrollos políticos en términos de los legados de eventos que se produjeron muchas décadas en el pasado en lugar de postular causas y efectos que están cerca en el tiempo” (Munck, 2020: 585).

El cambio constitucional en Chile tiene su explicación en dos factores sustantivos: a) lo que se ha denominado el problema de legitimidad de origen, y b) la necesidad de la actualización institucional frente a una sociedad que ha experimentado cambios profundos, lo que permite afirmar que Chile se encuentra en un nuevo contexto, un nuevo escenario histórico. El primer factor es resultado de la elaboración de un texto constitucional por un gobierno autoritario, que mediante el texto constitucional se proponía sentar las bases institucionales de una nueva “matriz sociopolítica”. El diseño institucional tenía por objeto proteger a su “clase capitalista” para que permaneciera en el poder. De acuerdo con el trabajo de la historiadora Nancy MacLean (2018), las ideas de James Buchanan han permeado más que las de Friedman o Hayek. Buchanan guió a los asesores de Pinochet para elaborar un diseño institucional por medio de la Constitución Política, a través de una norma para afirmar el modelo de desarrollo neoliberal (MacLean, 2018).

De entre los aspectos que abordó la Constitución de 1980, en su “letra chica”, estaba:

“Otorgar al presidente poderes sin precedentes, obstaculizar al congreso y permitir que los oficiales militares no electos sirvieran como freno de poder para los miembros electos del congreso. Un nuevo y astuto sistema electoral, que no se utiliza en ningún otro lugar del mundo y claramente fruto del consejo de Buchanan, sobre representaría permanentemente al partido minoritario de derecha para garantizar “un sistema congelado por los intereses de la elite” (MacLean, 2018: 159-160).

El segundo factor se ha estudiado con fuerza desde mediados de la década del 2000, considerando la desinstitucionalización de los partidos políticos, la crisis de confianza, y la crisis de legitimidad de las principales instituciones del país (Araujo, 2020; Latinobarómetro, 2020; PNUD, 2013). En ambos casos, el tema de la distribución del poder político es crucial para entender por qué cruje el sistema político, por qué se da esta grieta entre una elite que se aferra a formas tradicionales y a veces autoritarias, y una sociedad que clama por una democracia en mayor profundidad, dando cuenta del pluralismo, el deseo de integración, y el fin de la desigualdad y la discriminación. El hiper-presidencialismo es parte del proyecto autoritario de 1980, y una de las instituciones que no encaja con el nuevo momento histórico de Chile.

Los procesos constituyentes implican cambios profundos en una sociedad y ponen a prueba las capacidades del sistema político de representar y canalizar las demandas ciudadanas. Cuando hablamos del sistema político nos referimos a mirar la política desde una perspectiva integral, donde no puede entenderse el proceso de toma de decisiones políticas si no se considera, además de las instituciones (el Estado, el gobierno), a los actores políticos y ciudadanos, y los procesos resultantes de la interacción entre actores e instituciones. Los sistemas políticos son por tanto dinámicos e interactúan con la sociedad constantemente.

Las constituciones políticas abordan los principios constitucionales, los derechos y deberes de los ciudadanos, y la forma en que cada sociedad acuerda distribuir el poder a través de las instituciones del Estado. Por tanto, los contenidos constitucionales son clave en la definición institucional del sistema político. En el caso de Chile, la actual Constitución, a pesar de los importantes cambios que ha tenido desde la transición a la democracia, se origina en un contexto autoritario, con una clara desconfianza hacia la política, los partidos políticos y la ciudadanía. Ese origen autoritario se ha reflejado en una constante dificultad para la democratización del sistema político, lo que con el tiempo ha redundado en una baja capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas y en una baja legitimidad y confianza hacia las instituciones (Latinobarómetro, 2020).

## **2. Los cuestionamientos al hiper-presidencialismo**

Uno de los temas que ha estado presente en el debate público, es el rol del Presidente de la República y del Congreso en la crisis política y social que vive nuestro país. Pareciera ser que las instituciones no tienen la capacidad de resolver la crisis. Si bien Chile ha sido considerado a nivel latinoamericano como una democracia estable y con altos índices de gobernabilidad, las características que en algún momento se pensaron como factor de estabilidad política, se han debilitado. Nuestro país se ha transformado en una sociedad diversa, con expresión en múltiples partidos y organizaciones sociales. Las movilizaciones sociales de octubre de 2019 han sido el momento cúlmine de la disconformidad ciudadana con la forma en que las elites toman decisiones.

Si bien América Latina se caracteriza por la prevalencia del presidencialismo como forma de gobierno, todos los presidencialismos tienden a ser distintos. Junto con ello, además de la formalidad de las normas, los diseños institucionales se desarrollan en contextos políticos, donde el sistema de partidos (nivel de fragmentación e institucionalización) y el tipo de sistema electoral son claves, pues los incentivos institucionales para la disciplina partidaria resultan ser claves en el desempeño de regímenes presidenciales (Escudero y Gamboa, 2016).

Junto a Nicolás Eyzaguirre hemos planteado que el problema del régimen político chileno son los bajos incentivos de cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y un sistema de partidos debilitado (Eyzaguirre, et.al., 2020). El régimen político es el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder, y de los valores que animan la vida de tales instituciones (Bobbio, et.al, 2007). En el caso de Chile, se caracteriza por ser un régimen hiper-presidencial, con un Congreso bicameral debilitado, y un sistema de partidos multipartidista y tendiente a la fragmentación. La participación ciudadana se expresa en el proceso electoral periódico, pero no existen mecanismos de incidencia ciudadana que permitan canalizar demandas y propuestas en períodos entre elecciones.

Para entender la complejidad del régimen político chileno, no podemos obviar que la Constitución Política de 1980 reforzó la figura presidencial y debilitó al Congreso. Este último se configuró como el único espacio para la política partidista (lejos del Gobierno y de la ciudadanía) y por ende debía tener escasas atribuciones en el funcionamiento del sistema político (Huneus, 2000). La figura presidencial se estableció como el eje del sistema. El modelo fue diseñado para funcionar bajo la premisa de un Presidente(a) fuerte y un Congreso en el cual las fuerzas oficialistas y de oposición sólo puedan operar conjunta e interdependientemente, lo que produce un efecto de simbiosis de estas, debilitándolas. Esto deriva en que tales fuerzas no se logren distinguir claramente, salvo que la oposición sea obstruccionista con el Gobierno.

La fortaleza del Presidente(a) radica en sus atribuciones y en la debilidad del Congreso, independientemente de si el gobierno es continuista o reformista. Si es reformista, el Presidente(a) sólo podrá ejercer su Gobierno con el acuerdo de la minoría, considerando la fragmentación y los altos quórum. Si es continuista, el Congreso es inocuo. El Gobierno se puede ejercer por medio de las facultades presidenciales administrativas (especialmente la potestad reglamentaria), sin necesidad de una relevancia política determinante del Congreso. En este juego institucional el único que es fortalecido es el Presidente(a), pero no necesariamente resulta beneficiado.

Lo anterior se relaciona con la debilidad del sistema de partidos chileno. Luego del golpe de Estado de 1973, se prohibió toda organización y actividad partidaria. Los partidos políticos al reestructurarse en el proceso de transición democrática lo hicieron de forma precaria y sin legislación que fortaleciera su desarrollo institucional. Los partidos se reordenaron como entidades con personalidad jurídica

privada, sin financiamiento público relevante –sino empresarial–, sin mecanismos de control democrático externo ni interno, y tampoco de transparencia activa. A esto se sumó un escenario de un sistema electoral binominal, con primarias en la selección de candidatos y con listas abiertas, lo que en conjunto debilitó el rol de los partidos en la selección de candidaturas con el consecuente efecto en términos de la disciplina partidaria y su actuación en el Congreso. La desinstitucionalización de los partidos responde a incentivos de campañas individuales y alejadas de la ciudadanía.

La reforma de 2005 destrabó la democracia tutelada. El acuerdo político entre el Gobierno del expresidente Ricardo Lagos y el Congreso logró eliminar los enclaves autoritarios, permitiendo el ejercicio de una democracia mínima, pero conservando su carácter consensual. Las reformas políticas llevadas a cabo entre 2014 y 2016, efectuaron cambios profundos al sistema electoral, el sistema de partidos, el financiamiento de la política, entre otras materias, pero no afectaron el régimen político.

Como consecuencia de este tipo de régimen político, los ciudadanos perciben que el gobierno y el Estado no tienen capacidad de protegerlos y resolver sus problemas, lo que a su vez incide en la legitimidad y confianza en las instituciones políticas. En la encuesta del Centro de Estudios Públicos de diciembre de 2019, un 44% de los consultados consideraba que el funcionamiento de la democracia era regular, y un 47% opinaba que funcionaba muy mal. En el mismo estudio, los partidos políticos, el Congreso y el Gobierno eran las instituciones con menor confianza ciudadana, con un 2%, 3% y 5% de confianza respectivamente (CEP, 2019). El déficit de sensibilidad política (*responsiveness*) frente a las demandas de la ciudadanía debilita a las instituciones públicas. En un sistema democrático, la opinión pública sirve como regulador del actuar de sus autoridades, por eso las democracias requieren, cada vez más, diseños institucionales que complementen los mecanismos de representación, que son la base de la democracia, con mecanismos de deliberación y participación ciudadana.

### **3. Los desafíos para la nueva Constitución en régimen político**

El aspecto institucional consagrado en la Constitución es clave en el acuerdo que una sociedad requiere para lograr ciertos objetivos como son la estabilidad, el respeto y promoción de los derechos fundamentales, la representación y neutralidad en el proceso de toma de decisiones, la transparencia, la eficacia del gobierno, la flexibilidad para adaptarse a los cambios, y lo más importante en los tiempos de incertidumbre que corren, que una Constitución pueda dotar de legitimidad a nuestras democracias. Entonces, no da lo mismo el tipo de régimen político que consagre la Constitución. La experiencia comparada nos muestra que cada comunidad política se da su propio arreglo constitucional, y para entender cuáles son las variaciones significativas en las

constituciones democráticas, cuál es su importancia, destacan aquellos factores que determinan las instituciones del poder político (Dahl, 1999).

Este es el gran dilema del debate constitucional en Chile en términos del régimen político: si la Constitución podrá habilitar el juego democrático de mayorías y minorías o si, por el contrario, mantendrá su carácter de una Constitución que inhibe la práctica democrática por medio de un diseño que traba o impide el desenvolvimiento de proyectos de gobierno. Las constituciones pueden entenderse como “estructuras basadas en incentivos” (Sartori, 2010: 9).

#### **4. Régimen político y sistema de partidos**

La principal dificultad que enfrenta el sistema presidencial chileno es la debilidad del sistema de partidos y un Congreso basado en liderazgos individuales.

Si bien a partir del año 2018 se ha visto una profundización de la tensión entre el Ejecutivo y el Congreso, como consecuencia de un Presidente que no logra tener mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado, este fenómeno no es responsabilidad del gobierno de turno ni de los parlamentarios, sino de la disposición institucional<sup>1</sup>. El objetivo original de la Constitución de 1980 de debilitar a los partidos políticos y acotarlos únicamente en el Congreso se expresó en que el régimen electoral binominal (donde se elegían las 2 primeras mayorías de las 2 principales fuerzas políticas, a menos que una de ellas doblara en votación a la que le seguía en votos), llevó a una formación y desarrollo de un modelo de partidos sustentado en los liderazgos individuales.

Un partido político al elaborar una lista parlamentaria, y sabiendo que sólo existía la posibilidad de elegir uno de los dos escaños en disputa, asignaba la postulación al líder local o nacional con mayores posibilidades electorales (popular). A la par, negociaba contra un compañero de lista débil, pero cuando esto no ocurría, se enfrentaban dos liderazgos del mismo sector político. Esto además afectó la posibilidad de que nuevos líderes emergieran y frenó la posibilidad de la inclusión de mujeres en la política, de los pueblos indígenas y de otras minorías. El binominalismo, de esta manera, no sólo excluyó a terceras fuerzas políticas, sino que, en pos del éxito electoral, fortaleció a figuras individuales en competencias intra-coalicción. Así, hoy son los parlamentarios y no los partidos políticos, el centro del sistema de partidos. El sistema de partidos funciona con base al cacicazgo político, donde el parlamentario también es el líder del partido regional y comunal.

El Congreso se instituye entonces como una sede de líderes políticos cuya legitimidad se funda en su votación electoral individual. Siempre ha existido en Chile una

---

<sup>1</sup> En este sentido, nos alejamos de la típica forma de criticar el sistema político chileno, donde se radica la responsabilidad en las personas y sus atributos y no en el diseño de las instituciones que disponen ciertos comportamientos.

discusión sobre si el candidato es electo por sus atributos personales (cuestión que defienden los parlamentarios) o por adherir a un partido político (asunto que es defendido por los partidos políticos) Esto se vio reflejado en la discusión del nuevo proyecto de ley de financiamiento de la política (tratado durante el Gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet), en el debate sobre si un parlamentario electo por un partido, pero que luego renunciaba a él, tenía el derecho de trasladar su financiamiento (calculado en base a los votos obtenidos) a otro partido. Lo anterior ha promovido conductas que tienden a direccionar políticas públicas a sectores específicos de la población (territorios en particular), acción provocada por la presión de los congresistas para conseguir apoyo de sus votantes a través de la promoción de la inversión pública directa<sup>2</sup>.

A pesar de las reformas políticas efectuadas en el período 2014-2016, la tendencia a carreras políticas individuales ha perseverado. El cambio al sistema electoral proporcional moderado, pero con listas abiertas, ha permitido la entrada de nuevas fuerzas políticas al Congreso, confiriendo mayor pluralidad al mismo, pero la cultura de liderazgo individual reprodujo el modelo de cacicazgo y es muy probable que así continúe. Este fenómeno de alguna forma ocultó el debilitamiento paulatino de los partidos políticos, pues si bien los partidos mantenían su representación electoral, el incentivo a carreras individuales ha sido una de las causas de la baja disciplina partidaria.

Lo anterior afecta la relación entre el poder Ejecutivo y Legislativo no sólo en el día a día sino también en el desarrollo político en general. La gobernabilidad democrática en Chile necesita no sólo partidos políticos fuertes, sino que también una mayoría estable en el Congreso, más aún en un sistema de partidos multipartidista.

El proceso constituyente en curso es una oportunidad para replantear el régimen político y el sistema de partidos. La democracia en Chile requiere de un régimen político que equilibre el poder ejecutivo del Presidente(a) de la República, con un Congreso que exprese la pluralidad de la sociedad y con capacidad política de deliberación, y una ciudadanía activa que cuente con mecanismos de incidencia en el proceso político. En esa perspectiva, y recogiendo el debate teórico y académico, así como la práctica política de la democracia chilena durante los últimos años, es que nos parece que es momento para transitar de un hiper-presidencialismo que distancia a la elite de la ciudadanía, hacia un *presidencialismo parlamentarizado* que equilibre los poderes Ejecutivo y Legislativo y que releve la incidencia ciudadana en la toma de decisiones.

---

<sup>2</sup> Este tipo de acción política ha sido conocida en Estados Unidos como “*porke barrel politics*”, y se ha estudiado en política comparada en diferentes países. Una de las principales preocupaciones es el impacto negativo que esto tiene en el desarrollo de políticas públicas nacionales.

## 5. El debate sobre el régimen político y el cambio constitucional

Es interesante observar que en general el debate sobre el régimen político ha sido muy acotado. Las disputas del sistema político en Chile han girado en torno al sistema electoral, el sistema de partidos y más recientemente el financiamiento de la política. Al parecer, la tradición de una figura política central y fuerte, el Presidente(a) de la República, ha inhibido un cuestionamiento mayor a la forma de nuestra organización del poder. La transición a la democracia fue un escenario propicio para este debate (Siavelis, 2000). Sin embargo, el foco de las reformas constitucionales y políticas durante la transición y luego de 2005, en una democracia más consolidada, se enfocaron en desarmar los enclaves autoritarios, y de acuerdo con la historia institucional de Chile, un cambio gradual de ampliación de ciudadanía.

Desde el mundo académico se ha planteado un debate, fundamentalmente en la década de 1990, sobre la incidencia del régimen político en la estabilidad política de las nuevas democracias, lo que fue bastante aceptado. Sin embargo, luego vinieron las contra argumentaciones. Los argumentos a favor de uno u otro tipo de régimen estaban asociados al contexto, en general, los presidencialismos han existido en América Latina y los parlamentarismos en Europa (Escudero y Gamboa, 2016). Se ha argumentado que la forma presidencialista de gobierno sería uno de los factores que complicaron las democracias en América Latina, pero también se ha desarrollado la idea de que existen variaciones entre los regímenes presidencialistas, y que la “fortaleza” de las y los presidentes se asocia a los poderes constitucionales y partidarios. “La interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y determina en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo” (Mainwaring y Shugart, 2002).

En el caso de Chile se ha dado este debate, evaluando la posibilidad de modificar el presidencialismo y pasar a una versión atenuada (Siavelis, 2000; Eyzaguirre et.al, 2020). Desde la esfera política, también se han levantado alternativas para modificar el actual régimen en virtud de un semipresidencialismo. El año 2017, los senadores Andrés Zaldívar (PDC), Andrés Allamand (RN), Carlos Montes (PS), Hernán Larraín (UDI) y Felipe Harboe (PPD) presentaron un proyecto de reforma constitucional que, mediante algunas modificaciones, buscaba el tránsito gradual hacia un régimen semipresidencial. El proyecto pretendía darle mayor flexibilidad al sistema político chileno, y también generar gobiernos más fuertes a través del trabajo alineado del Ejecutivo con el Legislativo.

Cabe destacar que este proyecto surge durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), en el cual se inició un proceso constituyente abierto a la ciudadanía. Los diálogos ciudadanos impulsados por la expresidenta dieron cuenta



del interés ciudadano por adecuar la institucionalidad política a una demanda por mayor democratización del poder.

El interés ciudadano por la democratización de las instituciones políticas da cuenta que a pesar de las reformas constitucionales de 1989 y 2005, un ciclo de movilizaciones sociales en 2006, 2011 y más recientemente en octubre de 2019, comenzaron a develar la poca capacidad que tenía la política y las instituciones, de entender y procesar las demandas ciudadanas por mayor justicia social.

En ese contexto, la etapa participativa del proceso constituyente impulsado por la expresidenta Michelle Bachelet en 2016, es uno de los indicadores de la percepción ciudadana en relación con el régimen político. La metodología de *Convergencia Deliberativa* centró el debate ciudadano en los tres contenidos generales que toda Constitución política considera: a) valores y principios, b) derechos y deberes, y c) instituciones del Estado. Estos temas se abordaron mediante preguntas entregadas a las personas y grupos que participaron del proceso, y para guiar el debate, los materiales del proceso consideraron listas de conceptos a tener en cuenta, sobre las cuales los participantes priorizaron de acuerdo con lo que les parecía más relevante incluir en el nuevo texto constitucional. Para la pregunta: ¿qué instituciones del Estado debe contemplar la Constitución y que características debe tener?, los participantes debían elegir siete (7) alternativas de un listado de instituciones (Jordán, et. al, 2016).

La etapa participativa del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía convocó a más de 200.000 personas, en Chile y el exterior, y con respecto al debate institucional, los conceptos mencionados en mayor frecuencia apuntaban a la valoración de instituciones democráticas como el gobierno y el Congreso. Pero proponían cambios sustantivos con el objetivo de mejorar la democracia. Por ejemplo, si revisamos la tabla 1, que incorpora las siete (7) preferencias en cuanto a las instituciones en los distintos niveles del debate constitucional efectuado en 2016, en todos ellos la primera preferencia es: “plebiscitos, referendos y consultas”. También, se mencionan instituciones como el poder Judicial, el Congreso, la Presidencia de la República, con mención también en específico al tipo de régimen político, las Fuerzas Armadas, el Gobierno regional y se destacan otras instituciones como el Defensor del pueblo/ ciudadano, y en los niveles provinciales y regionales aparece una institución que resultó de la elección del ítem Otros, la Asamblea Constituyente.

Tabla 1  
Resultados de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente, con respecto a las Instituciones del Estado. Chile, 2016

<b>Consulta Individual</b>	<b>Encuentros Locales Autoconvocados</b>	<b>Cabildos Provinciales</b>	<b>Cabildos Regionales</b>
Plebiscitos, referendos y consultas	Plebiscitos, referendos y consultas	Plebiscitos, referendos y consultas	Plebiscitos, referendos y consultas
Poder Judicial (estructura y funciones)	Congreso o parlamento	Defensor del pueblo/ciudadano	Congreso o parlamento
Congreso o parlamento	Defensor del pueblo/ciudadano	Congreso o parlamento	Defensor del pueblo/ciudadano
Presidencia de la República	Poder Judicial (estructura y funciones)	Poder Judicial (estructura y funciones)	Poder Judicial (estructura y funciones)
Cambio o Reforma Constitucional	Fuerzas Armadas	Fuerzas Armadas	Asamblea Constituyente
Defensor del pueblo/ciudadano	Gobierno regional	Gobierno regional	Fuerzas Armadas
Gobierno regional	Régimen de gobierno presidencial/semipresidencial/parlamentario	Asamblea constituyente	Gobierno regional

Fuente: Elaboración propia basada en *Síntesis de resultados cuantitativos de la etapa participativa del proceso constituyente abierto a la ciudadanía* (Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2017)

Además de priorizar las instituciones del Estado que debía considerar la nueva Constitución, de acuerdo con la metodología el debate también se dio en torno a las características de dichas instituciones. El análisis cuantitativo, que refleja frecuencia de menciones, fue complementado con un análisis cualitativo que permite analizar el contenido de la reflexión frente a dichos conceptos. Es así como los plebiscitos, referendos y consultas se asocian a la participación ciudadana y a la necesidad de que ésta sea vinculante. Con respecto al Congreso, se lo menciona como una institución fundamental, y lo interesante es que aparece la propuesta de un Congreso unicameral. Luego, la institución del Defensor del pueblo o defensor ciudadano se menciona como una institución autónoma y relevante para la defensa de los derechos del pueblo. El Poder Judicial se describe como un poder autónomo y democrático, fundamental para que se cumpla la ley y la justicia. Los gobiernos regionales se mencionan en cuanto a la necesidad de la descentralización y de mayor autonomía de gestión de las regiones (Escudero, et. al., 2017).

Mirado en perspectiva, el debate dado por la ciudadanía entre abril y agosto de 2016 ya mostraba con claridad los niveles de acuerdo sobre la necesidad de un cambio en nuestro país, y también delineaba la dirección de esos cambios. En lo referido a las instituciones, los acuerdos sociales demandaban instituciones democráticas y que aseguren la justicia, la descentralización, la autonomía entre los poderes y la incidencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. A partir de estos debates, y de la experiencia académica y de políticas públicas de los últimos años, elaboramos una propuesta que denominamos: *Hacia un presidencialismo parlamentarizado*.

## **6. Hacia un cambio en el Régimen Político: Un Presidencialismo Parlamentarizado**

A partir del diagnóstico anterior, la propuesta que hemos trabajado con Eyzaguirre de un “presidencialismo-parlamentarizado” tiene como finalidad plantear una reforma que equilibre la relación entre el Ejecutivo y Legislativo, y que incorpore la incidencia de la ciudadanía entre elecciones, como factor clave de la gobernabilidad democrática. Esta propuesta también se ajusta a la viabilidad de la reforma, considerando posiciones de los actores políticos<sup>3</sup>. El planteamiento considera reformas al sistema electoral, a las funciones y atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, al sistema de partidos y a la participación ciudadana.

<sup>3</sup> Cuando Peter Siavelis publicó su libro “*The President and Congress in Postauthoritarian Chile*” en el año 2000, se refería a las limitaciones de la elite política de generar un cambio profundo al régimen político, aun sabiendo de las dificultades del hiper-presidencialismo, por lo que proponía un “presidencialismo reformado”.

## 6.1. Un(a) Presidente(a) que cuente con una mayoría clara en el Congreso

**1) Elección presidencial con segunda vuelta en el Congreso Nacional**, como fue nuestro sistema electoral bajo la Constitución de 1925, pero modificada. La finalidad es que el Presidente(a) sea aquel que tenga la mayoría nacional, y la forma más expresiva de ello es que cuente con sus votos (primera vuelta) pero también con los votos de la mayoría parlamentaria. Se busca la confluencia de la doble legitimidad de los regímenes presidenciales (Presidente(a) y Congreso), y la construcción de mayorías de gobierno post electorales (Escudero y Gamboa, 2017).

La propuesta se extiende a dos situaciones distintas en caso de que ningún candidato(a) obtenga la mayoría absoluta en primera vuelta (si un candidato obtiene mayoría absoluta en primera vuelta es electo directamente Presidente(a)). La primera se refiere a que si en la primera vuelta alguno de los candidatos(as) obtiene al menos 45% de los votos, concurriría a una ratificación del Congreso Nacional por mayoría absoluta de sus integrantes (Congreso Unicameral)<sup>4</sup>. Esto daría pie a una negociación de gobierno entre la primera mayoría de la primera vuelta y el Congreso. Si la negociación de gobierno es favorable, el Congreso ratificaría a la primera mayoría. Si ningún candidato en la primera vuelta obtiene al menos el 45% de los votos, o el candidato que obtuvo tal porcentaje no logra una negociación de gobierno en el Congreso de ratificación, concurren a la segunda vuelta en el Congreso las dos primeras mayorías relativas de la primera vuelta.

El Congreso que elegiría sería el Congreso electo, no el Congreso que se encuentra en funciones, y se reuniría sólo para los efectos de la segunda vuelta. De este modo, el Presidente(a) sería expresión de la nueva mayoría parlamentaria, lo que permitiría que las elecciones presidenciales y parlamentarias fuesen programáticamente coincidentes. Esto permite que el Presidente(a) de la República tenga, por un lado, una doble legitimidad democrática y, por otro, inicie su Gobierno con una mayoría parlamentaria.

**2) La facultad del Presidente(a) de la República de disolver, por una sola vez, durante los dos primeros años de su mandato, al Congreso Nacional.** Esta atribución cumple el objetivo de poner los incentivos institucionales para lograr las mayorías parlamentarias requeridas para avanzar en los programas de gobierno, mediante la cooperación entre ambos poderes.

El Presidente o la Presidenta de la República inicia su mandato con una mayoría en el Congreso producto que éste lo eligió. Al existir elecciones concurrentes de Presidente(a) y Congreso, el curso de la acción del Gobierno está ligado al Congreso con el cual se co-eligió. Esta facultad permite que esas mayorías se mantengan en el tiempo.

---

<sup>4</sup> Más adelante se explica la propuesta de Congreso Unicameral.

Esto está relacionado, en primer lugar, a la duración del periodo presidencial. Estimamos que el modelo presidencial propuesto coincida con un modelo de 4 años con reelección inmediata por una sola vez. Si establecemos que un Presidente(a) puede estar dos periodos inmediatos, y asumimos como probable que así ocurra, contar con una mayoría en su Gobierno se hace urgentemente indispensable.

A partir de ello, y en el escenario del bloqueo que puede darse entre Ejecutivo y Legislativo, es que aparece como procedente la institución de la disolución del Congreso por una sola vez durante su mandato. El objetivo de la disolución es que el Presidente(a) vuelva a contar con una mayoría favorable o, al menos, no contar con una mayoría opositora obstruccionista, mayoría que deberá ser expresada a través de un voto de confianza hacia el Presidente(a) por parte del nuevo Congreso electo. Esta es una institución de última *ratio* que opera más bien como estímulo a la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo con miras a buscar recomponer la relación quebrantada, más que como herramienta de autoridad para imponer la voluntad del Presidente(a). Proponemos que esta sea una herramienta que pueda ser utilizada por el Presidente(a) sólo dentro de los 2 primeros años de Gobierno (una vez en cada mandato) para no generar inestabilidad en los 2 últimos teniendo en vista que las elecciones (y la reelección en su primer periodo) están próximas y así evitar la utilización populista de la herramienta. Además, considerando el ciclo de implementación de políticas públicas.

**3) La facultad del nuevo Congreso de censurar al Presidente(a)<sup>5 6</sup> y convocar a nuevas elecciones presidenciales.** El *presidencialismo parlamentarizado* hace co-responsable al Congreso en la toma de decisiones relevantes. La facultad de disolución del Congreso pareciera ir en un sentido inverso de la atenuación y

<sup>5</sup> Pablo Ruiz-Tagle Vial ha propuesto desde hace años la disolución del Congreso como mecanismo para desempatar la política legislativa entre el Congreso y el Gobierno. Ver. ACADEMIA PARLAMENTARIA, “Seminario. Reformas al sistema político”, Cuadernillos Hemiciclo N° 4, 2012, p.63. Esta postura también fue sostenida en su participación en el Comando que elaboró el Programa Constitucional de la Presidenta Michelle Bachelet para su candidatura en 2013. De igual manera, la facultad de disolver el Congreso fue propuesta en 2009 por el ex candidato presidencial y expresidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, del cual Ruiz-Tagle Vial fue su asesor constitucional.

<sup>6</sup> La disolución del parlamento y la censura del gabinete no es una excentricidad en sistema presidencialistas parlamentarizados. La Constitución uruguaya (Sección VIII, artículos 147 y 148) contempla esta fórmula, pero planteada de manera inversa a la presente propuesta. En el caso uruguayo, la Asamblea General tiene la facultad de censurar al Gabinete de ministros (individual o colectivamente); pero el Presidente de la República puede observar (vetar) la censura y, en caso que la Asamblea insista, pero con un quórum inferior a los 3/5 del total de los componentes, el Presidente puede mantener al o los ministros censurados y disolver ambas cámaras llamando a elecciones. En nuestra propuesta, y como se verá, el impulso lo tiene el Presidente, quien puede disolver al Congreso y el nuevo Legislativo tiene la facultad de censurar al Presidente, provocando la convocatoria a nuevas elecciones. De igual manera, el artículos 174 y 175 de la Constitución de Uruguay contempla la institución de confianza del Consejo de Ministros, por la cual el Presidente le solicita al Congreso que otorgue confianza o la deniegue a los ministros que componen dicho Consejo. Esto faculta al Presidente a reemplazar uno o más ministros de Estado.

equilibrio, pero no es así. Como se indicó, se considera una herramienta política y negociadora para evitar tener un Gobierno de minorías, permitiéndole al Congreso negociar con el Presidente(a) una mayoría antes de que éste opte por disolver (entrada y salida de partidos del Gobierno). Ese equilibrio se da con la facultad del nuevo Congreso de censura (voto de confianza), como contrapartida a la disolución, al Presidente(a) (y por ende a su Gabinete).

De esta manera, el presidente(a) puede disolver el Congreso. Esto asegura contar con una herramienta para resolver un problema grave, pero coyuntural de su Gobierno. Luego, se debe convocar a nuevas elecciones parlamentarias. El nuevo Congreso puede ser favorable o no al Presidente(a). El Congreso debe votar el apoyo al Presidente(a) (voto de confianza) y si éste no lo obtiene, el nuevo Congreso puede censurar al Presidente(a) y convocar a nuevas elecciones presidenciales<sup>7</sup>. El nuevo Presidente(a) dura en el cargo por el periodo que resta al presidente(a) censurado, pudiendo presentarse a un segundo periodo inmediato. Esta es una atribución facultativa, pues el nuevo Congreso puede evaluar más riesgosa y compleja la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales que la convivencia con el Presidente(a). Un Presidente(a) con doble minoría (la del Congreso saliente y el nuevo Congreso) justifica la convocatoria a elecciones anticipadas por las implicancias en el sistema de gobernanza en consideración a la debilidad de la institución presidencial.

La censura sólo operará luego que el Presidente(a) active la disolución, jamás de manera autónoma, de modo de respetar el carácter presidencial del régimen. Quien tiene la llave de este sistema es el Presidente(a).

**4) Un Congreso unicameral y donde estén representados los partidos políticos.** La literatura especializada muestra que no existe una fórmula única ni mejor de cómo organizar el poder Legislativo, ya que depende de los arreglos políticos internos de cada país. El bicameralismo es una regla general en los Estados federales, mientras que en los unitarios hay un equilibrio entre este modelo y el unitario (Escudero y Gamboa, 2017: 52). Los congresos bicamerales son más propios de las democracias de consenso y los unicamerales de las mayoritarias (Lijphart, 1987: 105). El paso de un modelo bicameral a uno unicameral no ha acarreado problemas a los países que han adoptado esa decisión (Escudero y Gamboa, 2017: 53).

En Chile, la bicameralidad puede ser enjuiciada por diversas razones. La Cámara de Diputados y el Senado realizan las mismas funciones y tratan ambas de ser proporcionales a la población (cuestión que el Senado no cumple). La duplicación de funciones (la formación de la ley establece procedimientos espejos) y la incorporación de más actores (dos cámaras) hace más lento el proceso legislativo, generando muchas

---

<sup>7</sup> Si un Presidente(a) en ejercicio, durante su segundo periodo presidencial, perdiera el voto de confianza del Congreso, no podrá presentarse a nuevas elecciones.

veces bloqueo entre cámaras (la habitualidad de tener que recurrir a la instancia de la comisión mixta). Segundo, y como consecuencia de lo primero, la duplicación de funciones fortalece al Senado, pues al realizar la misma labor y ser menos sus miembros, sus votos valen más. De esta manera, la Cámara de Representantes pierde su valor al ser suplida por el Senado que se transforma en la finalidad de toda carrera política y objeto del deseo de los poderes extrainstitucionales (Lijphart, 1987: 105).

Se propone un Congreso unicameral, compuesto por una Cámara de Representantes<sup>8</sup>. Este modelo ha sido adoptado por países altamente estables y/o desarrollados económicamente como Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Singapur, Suecia. Esto tampoco es nuevo ni disruptivo en Chile. El Reglamento Constitucional Provisorio de 1812 y la Constitución de 1823 establecieron el unicameralismo<sup>9</sup>. Igualmente, la idea de un Congreso unicameral aparece fuertemente en la Etapa Participativa del Proceso Constituyente de 2016. En los Encuentros Locales Autoconvocados la institución Congreso aparece en el segundo lugar del eje «Instituciones del Estado», indicando la idea fuerza respectiva que: *“Este concepto es descrito como una institución democrática necesaria en la creación en las leyes o función legislativa. Se concibe mayoritariamente como una institución representativa u órgano representante del pueblo. Se valora por la posibilidad que brinda para poder legislar o hacer leyes, resaltando la relevancia de la ciudadanía o pueblo. Se propone que debe haber un congreso o parlamento representativo que mayoritariamente es preferido unicameral, y en menor medida, bicameral”*<sup>10</sup>. Dentro de las razones para el unicameralismo las Bases Ciudadanas mencionan: *“Debe haber un congreso unicameral que cumpla una función legislativa y fiscalizadora que tiene, agilizando el trámite parlamentario(...)”*; *“Debe haber un congreso unicameral, así existirá una menor complejidad en la tramitación de las leyes, más cercanía con la población al simplificar el aparato estatal y se ahorran recursos(...)”*; *“Debe haber un congreso unicameral proporcional a la población del país”*<sup>11</sup>.

La Cámara de Representantes debería estar integrada por un total de 210 miembros elegidos, de los cuales una parte se elegirá por el sistema de elección proporcional y otra por el sistema mayoritario (uninominal). Ambos sistemas tienen fines distintos y fundamentos diferentes. El primero busca manifestar la proporcionalidad de las

<sup>8</sup> Escudero y Gamboa (2017) señalan como síntesis de las ventajas de unicameralismo: i) Hace más eficiente el proceso legislativo, al concentrar el poder del Congreso en una sola Cámara; ii) Se evita la superposición de funciones (entre cámaras) y con ello eventuales conflictos y bloqueo entre ellas; iii) Dependiendo del mecanismo de elección de sus miembros (en especial cuando integran miembros no electos o representantes de ciertos grupos), las segundas cámaras pueden actuar como agente obstaculizador del cambio querido por la mayoría. Introducen un sesgo conservador al sistema político; iv) Cambios de sistema bicameral a unicameral no han provocado problemas al funcionamiento de las democracias (Escudero y Gamboa, 2017: 53).

<sup>9</sup> Esa cámara única será denominada Senado en ambos textos.

<sup>10</sup> COMITÉ DE SISTEMATIZACIÓN, “Encuentros locales autoconvocados. Reporte de sistematización de los fundamentos asociados a los siete conceptos más mencionados”, pp. 13-18.

<sup>11</sup> *ibid.*

fuerzas políticas y su expresión en votos. El segundo busca generar una mayoría. Se complementan los objetivos de representación y gobernabilidad. El primero permite fortalecer en mayor medida a los partidos políticos y el segundo reconocer los liderazgos individuales. Ambos criterios son legítimos y parte de nuestra tradición constitucional y de partidos. Dentro de estos 210 se deben establecer reglas de cuota para la representación de mujeres como también de los pueblos indígenas.

Como se busca la obtención de una mayoría para el Presidente(a), se propone que sean 150 parlamentarios electos por el sistema proporcional en listas cerradas y bloqueadas. El espacio geográfico del distrito sería la región. Este sistema de listas fortalece a los partidos políticos que son quienes componen las listas y en ellos radica el imperativo de conquistar los votos de la ciudadanía, a partir de un programa sólido de gobierno. El sistema también permite que ingresen al Congreso parlamentarios de alto prestigio social e intelectual, así como también grupos específicos (mujeres, indígenas, minorías) pues si son situados en un lugar preferente podrán ser electos, cuestión que con el sistema de lista abierta no ocurre.

Los otros 60 serán elegidos por el sistema mayoritario (uninominales) pero presentados por los partidos políticos y son éstos quienes podrán renovar o no su postulación. El espacio geográfico de estos distritos sería una versión corregida de los antiguos 60 distritos existentes previos a la reforma electoral de enero de 2015. Este sistema permite afirmar la cercanía entre electores y sus representantes, equilibrando el rol de los partidos políticos con los liderazgos locales.

Para el funcionamiento del Congreso en la formación de la ley se propone que sólo existan dos tipos de quórum: el simple y el orgánico (al modo francés y español). El quórum orgánico se aplicaría a todas las materias de ley referidas a la organización de las instituciones Estado y se obtendría por la mayoría absoluta de los congresistas en ejercicio (106 parlamentarios), y no con el quórum actual de 4/7 (también es posible que dicho quórum de mayoría absoluta se siga llamando «quórum calificado» como establece la actual Constitución en el artículo 66). El quórum simple se aplicaría para todo el resto de materias.

Para que el sistema no se conforme en un multipartidismo extremo se considera que se debe establecer una barrera de entrada del 5% de los votos válidos de la última elección parlamentaria para ingresar al Congreso. El objetivo es tener partidos institucionalizados, con raigambre social, y evitar así la alta volatilidad electoral que a larga favorece los liderazgos individuales y muchas veces populistas.

**5) Un parlamento fortalecido y cooperador del Gobierno.** Uno de los principales defectos del Congreso es que no tiene incentivos para cooperar con el Presidente(a). Lo claro es que el sistema actual no contempla elementos que faciliten la cooperación.



- a. Rol en la conformación de mayorías de Gobierno. Participa en la conformación de la mayoría para la elección del Presidente(a) de la República antes explicado. Luego, la negociación política permanente entre Gobierno y Congreso para el ejercicio de la facultad de disolución y censura para la continuidad o conformación de un nuevo Gobierno.
- b. Nombramiento de parlamentarios como ministros(as). Para fortalecer la colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, el Presidente(a) podrá nombrar uno o más congresistas como Ministros de Estado sin que cesen en el cargo de parlamentario. Para efectos del correcto funcionamiento del sistema, este ministro(a) debe ser alguno de los parlamentarios(as) electos por el sistema proporcional de listas cerradas. Esto permitirá mantener el objetivo de fortalecer a los partidos políticos de la coalición gobernante y evitar la utilización del cargo de ministro(a) como parte de la campaña electoral para la reelección como podría ocurrir con los parlamentarios electos por el sistema uninominal.
- c. Iniciativa de ley. Salvo la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, todo el resto de las materias puede ser compartida entre Congreso y Gobierno.
- d. Veto presidencial. El actual sistema de veto radica en el Presidente la facultad de oponerse (total o parcialmente) a un proyecto de ley emanado de la deliberación democrática del Congreso. La Constitución dota al Presidente de una herramienta que opera subiendo el quórum de las leyes a 2/3 (quórum necesario para que el Congreso insista en su propuesta). Se considera que el veto podría seguir existiendo sólo parcialmente (voto parcial) y en el evento que el Congreso pueda insistir con el quórum constitucional de aprobación de las leyes (simple o mayoría absoluta según el caso). Esto permitiría al Presidente volver a negociar algún punto particular cuya aprobación estime compleja sin vulnerar el ejercicio de la soberanía del Congreso.

**6) Partidos políticos fortalecidos, transparentes y democráticos.** El modelo de presidencialismo parlamentarizado se basa en partidos políticos fuertes e institucionalizados, con fuertes raíces en la sociedad.

Lo común del sistema de partidos desde 1990, es que se fue debilitando progresivamente, congelándose y minando su legitimidad (Chasqueti, 2017). Esto llevó a una decreciente tasa de participación electoral hasta hoy (la más pronunciada en América Latina) y en ese escenario se produjo la crisis del financiamiento ilegal que explotó en 2014, que lo ha estremecido y deslegitimado hasta hoy.

Con las reformas políticas aprobadas entre 2014–2018 se dio un paso sustancial en el sistema de partidos. Un nuevo sistema electoral proporcional moderado que ha permitido el ingreso de nuevas fuerzas políticas al Congreso; la prohibición del financiamiento empresarial de la política y su reemplazo por el financiamiento público; la pérdida del escaño por financiamiento ilegal; una nueva ley de partidos

que obliga a la transparencia y una mínima democracia interna; las nuevas facultades del Servicio Electoral autónomo para un mayor control de los partidos y campañas políticas, se pueden mencionar como algunos de los principales avances (Figueroa y Jordán, 2017).

En particular, los partidos políticos pasaron de ser entidades privadas a personas jurídicas de derecho público. Esto faculta al establecimiento de obligaciones en el ámbito de la transparencia y control, pero también el derecho de ser financiados por el fisco. A la par con estos sustanciales avances, estimamos que el principal desafío de los partidos es su democracia interna, donde el principio de *una persona, un voto*, conlleva a la elección mayoritaria de las directivas. Esto fortalecerá la democracia interna y la renovación de las elites partidarias.

Pero el problema de los partidos políticos parece seguir, independiente de la reforma jurídica, o más bien, fue y es una reforma inconclusa. Estamos ante un modelo de sistema político donde los partidos tienen un rol secundario, pues el primario lo tienen los congresistas individualmente considerados. Un régimen presidencial donde el Presidente(a) no necesita gobernar con los partidos, si así lo estimare, sino que dedicar su energía a la negociación uno a uno en el Congreso. Hay muchos casos donde se han logrado acuerdos con las directivas de los partidos y no ha existido un correlato en el Congreso.

Pero, en igual medida, los partidos aún son débiles en su estructura, en especial su democracia interna. Para que un partido sea relevante en la relación Ejecutivo/Legislativo se requiere que la entidad “partido” sea la fortalecida. Para que esto sea posible, es necesario que el partido se nutra programáticamente (partido programático) y que sus instancias partidarias reflejen la pluralidad interna. Un partido relevante en el Congreso, programático y democrático internamente, es el necesario para el modelo propuesto.

Los aspectos para fortalecer el sistema de partidos son:

- a. Las elecciones periódicas deben ser la regla general (cada dos años), en la cual al menos vote el 40% del padrón para su validez. En estas elecciones las listas deberán inscribir programas con base en el ideario del partido y propuestas concretas de ejecución por el plazo de dos años.
- b. Actualización y transparencia permanente de los padrones de militantes. Aquellos militantes que no voten en dos elecciones consecutivas quedarían eliminados automáticamente. Todo esto impone la exigencia de una militancia activa y que controle políticamente a sus dirigentes. La incorporación de mecanismos de democracia participativa (consultas, plebiscitos, etc.) con su base militante, e incluso con la ciudadanía, deben ser propios de su accionar.

- c. Desde la perspectiva programática, los Institutos de Estudio de los partidos, los distintos frentes o comisiones de especialistas, deben propiciar la realización de acciones de apoyo a la directiva y de las bancadas en el Congreso. Junto con ello, fijar programas de estudios, capacitación y de difusión de su ideario y propuestas.
- d. Elecciones internas de los partidos organizadas por el SERVEL. El fortalecimiento de la democracia interna de los partidos es esencial para el modelo propuesto. Para facilitar la coordinación y el trabajo del Servicio Electoral, pueden establecerse un número muy limitado de fechas en las que los partidos podrán renovar sus órganos nacionales al interior de cada período presidencial.

**7) Hacia un Tribunal Constitucional que habilite el juego democrático.** El Tribunal Constitucional (TC) cumple un rol central en democracia. Su función no es sólo controlar la constitucionalidad de las leyes, sino permitir el juego democrático. Como institución del Estado, tiene el imperativo que sus prácticas sean coherentes con los valores y principios que fundan la sociedad democrática (Sierra y MacClure, 2011; García Pino, 2012).

Lo anterior se realiza por dos vías. Por un lado, a través de la función de ajustar las leyes a que los estándares constitucionales y que tales contenidos no vulneren los derechos fundamentales de las personas y, por otro, en el resguardo del principio democrático al que está obligado y que le otorga su legitimidad institucional. El declarar la inconstitucionalidad de una ley no puede afectar jamás la legitimidad democrática del legislador, pues eso lo hace atentar contra sí mismo.

El Tribunal Constitucional cumplirá su función y respetará el principio democrático si la arquitectura institucional lo aleja lo más posible del ejercicio del poder. Esto se logrará eliminando el control preventivo. La ajenedad del objeto de control es la principal garantía de un TC democrático. El Congreso crea leyes y el TC las controla. Esto se da cuando el TC sólo controla represivamente, cuando las leyes están en vigencia. Se deja espacio al legislador y luego, en el curso de la ejecución de la ley, ésta puede ser controlada.

Esto permite diferenciar los frenos y contrapesos de las intromisiones competenciales. El equilibrio entre los poderes y los controles recíprocos deben permitir la actuación de cada poder dentro de su esfera. La intromisión competencial debilita a un poder en favor del otro, pues un órgano suple la función del otro. Junto con ello, una reforma al sistema de nombramiento le otorgará una relegitimación. Es necesario incorporar las audiencias públicas obligatorias para su nombramiento en las tres sedes del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

**8) El establecimiento de mecanismos de democracia directa.** Dados los desafíos de la sociedad actual, la relación Ejecutivo/Legislativo no puede hoy examinarse de manera bidireccional sino tri-direccional: Ejecutivo-Legislativo-

Ciudadanía. En este sentido se proponen tres mecanismos de democracia directa con miras a complementar el régimen político.

- a. Plebiscito de las reformas constitucionales relevantes. Se propone que toda reforma a la Constitución que afecte los fundamentos del orden constitucional como al sistema de derechos fundamentales y al régimen político deben ser sometidas siempre a un plebiscito. Este será convocado (pero no facultativo) por el Presidente(a) de la República. Es un plebiscito obligatorio que no depende de la voluntad presidencial, sino que opera por el hecho de aprobarse por el Congreso las reformas constitucionales mencionadas.
- b. Iniciativa ciudadana de ley. Se propone que un 2,5% de la ciudadanía con derecho a sufragio podrá presentar proyectos de ley. Esta deberá cumplir los mismos requisitos que todo proyecto y el Congreso deberá darle preferencia en su tramitación. La iniciativa no será extensiva a las materias financieras que se establecen exclusivamente para el Presidente(a) de la República.
- c. Referendo derogatorio de ley. Un 5% de la ciudadanía podrá solicitar la derogación de una ley que entró en vigencia. Se podría solicitar en el plazo de un año desde que la ley entró en vigencia. Se someterá a plebiscito el texto que se quiere derogar lo cual se obtendrá con la mayoría absoluta de los ciudadanos. Este opera como un mecanismo relevante en un doble sentido. El primero, es que una ley deslegitimada puede someterse a la prueba de derogación por medio del referendo. Lo segundo, que se estima sistémicamente interesante, es que el Presidente(a) y en especial el Congreso, para evitar que una norma pueda ser objeto en el futuro de un referendo derogatorio, incorporarán a la ciudadanía tempranamente en el debate legislativo, produciendo ésta un efecto de «inhibición» de los intereses ilegítimos.

## Conclusiones

El contexto del proceso constituyente es un momento único para repensar en profundidad, y con una mirada integral y sistémica, a la sociedad, el modelo de desarrollo y las instituciones políticas que permiten delimitar la voluntad política. Chile ha tenido una historia de democracia política valorada por sus ciudadanos, y también ha sufrido del autoritarismo, con fuertes efectos sociales, económicos y políticos. El más reciente ciclo democrático, que se inicia con la democratización a inicios de la década de 1990, ha entrado en una fase de crisis y requiere una actualización.

Las dimensiones del cambio que vive Chile son fundamentalmente sociales y políticas. Si bien hoy estamos en medio de una pandemia, lo que esta coyuntura ha visualizado, son las fuertes desigualdades que vive nuestro país, las que se expresan en un amplio malestar social, en demandas sostenidas de igualdad y justicia, y en la percepción de que el Estado y el sistema político han abandonado a las mayorías en pos de los intereses de unos pocos (Deveaux, 2020).

## Referencias

- Araujo, K. (2020). *Hilos Tensados. Para leer el octubre chileno*. Santiago: Editorial Usach.
- Bobbio, N., Matteuci, N. y Pasquino, G. (2007) *Diccionario de Política*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno.
- CEP, Centro de Estudios Públicos (2019). Estudio Nacional de Opinión Pública N° 84. Diciembre.
- Chasquetti, D. (2017). *Sobre las reformas políticas en Chile (2014-2016)*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia e IDEA Internacional.
- Collier, R. y Collier, D. (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Dahl, R. (1999). *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.
- Deveaux, F. (2020). *Democracy Perception Index 2020*. Berlin: Dalia Research.
- Escudero, M. y Gamboa, R. (2017). *Análisis institucional comparado de las relaciones Ejecutivo-Legislativo: Estudio en el marco del proceso constituyente chileno*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Escudero, M., Irarrázaval, I. y Márquez, R. (2017). Informe Ejecutivo Sistematización de la etapa participativa del proceso constituyente abierto a la ciudadanía. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Eyzaguirre, N., Figueroa, P. y Jordán, T. (2020). *Crisis del Híper-Presidencialismo chileno y nueva constitución: ¿cambio al régimen político?* Santiago: FLACSO-Chile.
- Figueroa, P. y Jordán, T. (2017). La Ruta Hacia Una Mejor Democracia. En, *Reformas Políticas En Chile 2014-2016. Análisis Y Evaluación De Las Modificaciones Al Sistema Político Chileno Durante El Gobierno De La Presidenta Michelle Bachelet*, editado por Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 12-52. Santiago: MINSEGPRES.
- García Pino, G. (2012). Estudios sobre jurisdicción constitucional, pluralismo y libertad de expresión. *Cuaderno del Tribunal Constitucional*, n°49, pp. 19.
- Huneus, C. (2000). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Jordán, T., Figueroa, P., Araya, R. y Gómez, C. (2016). Guía Metodológica Para la Etapa Participativa Territorial. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Latinobarómetro (2020). Informe Latinobarómetro Chile 1995-2020.
- Lijphart, A. (1987). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.

- MacLean, N. (2018). *Democracy in chains. The deep history of the radical right's stealth plan for America*. New York: Penguin Books.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*. Buenos Aires: Paidós.
- Munck, G. (2010). Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 30, n°3, pp. 573-597.
- PNUD (2013) *Nuestra Democracia*. México: FCE, PNUD, OEA. Colección Obras de Sociología.
- Sartori, G. (2010). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Shugart, Matthew y Carey, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter (2000). *President and Congress in the Postauthoritarian Chile*. Estados Unidos: Pen State Press.
- Sierra, Lucas y Mac-clure, Lucas (2011). *Frente a la Mayoría: Leyes Supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile*. Santiago: CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica.

